

LA REFORMA AL PODER JUDICIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Héctor GUTIÉRREZ DE LA GARZA

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *La reforma al Poder Judicial en el estado de Nuevo León*. III. *Contenido y alcance de la iniciativa del Ejecutivo*. IV. *El Poder Legislativo en la reforma al Poder Judicial*. V. *Consideraciones finales*.

I. ANTECEDENTES

1. *La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 31 de diciembre de 1994*

La justicia, en cualquier país del mundo, en cualquier época y en toda sociedad, siempre ha sido uno de los temas más acuciantes para los estudiosos del derecho, pues no es un valor de naturaleza inmutable sino de tal manera cambiante que su contenido ideológico puede ser totalmente distinto en función de la estructura cultural de cada sociedad.

Sin embargo, no obstante los múltiples matices de contenido del concepto justicia, lo cierto es que todas las comunidades jurídicamente organizadas pretenden alcanzar estadios más avanzados en su concepción y aplicación.

En los últimos años, nuestro país ha experimentado cambios sumamente profundos en su concepto de nación, no obstante los regionalismos entendibles en un país con la diversidad cultural del nuestro y su variada conformación étnica. Por lo tanto, la sociedad mexicana ha pretendido, con grandes esfuerzos, reencontrar puntos de unión o identidad, a pesar de las diferencias culturales existentes en cada estado, en cada región. Esto conlleva a encontrar una sociedad más participativa, más plural y dinámica en la búsqueda de opciones encaminadas a satisfacer sus necesidades y requerimientos esenciales para la convivencia ordenada.

El poder público ha sido receptor de ese impulso, adoptando una actitud de mayor apertura para valorar todas las opciones y posturas ideológicas por extremas que parezcan.

La aspiración legítima de vivir en un Estado que fortalezca día con día el respeto a los derechos de los individuos ha sido correspondida por el poder público, implementado cambios trascendentales en nuestro orden constitucional, pues no puede entenderse de otra forma la existencia y permanencia del Estado de derecho. Esto es, nuestro sistema constitucional no es más que la incorporación y regulación jurídica de los fenómenos políticos, sociales y culturales que experimenta cotidianamente nuestra nación.

Vivir en un Estado en el que los agentes de la autoridad y los ciudadanos sean fieles observantes de la ley es una pretensión que se revitaliza de forma permanente, sin solución de continuidad.

En este proceso de revaloración institucional, la impartición de justicia es un punto nodal que ha requerido de cambios significativos, tanto a nivel federal como en cada uno de los estados de la República.

El 31 de diciembre de 1994 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que han tenido por objeto establecer los principios conforme a los cuales el Poder Judicial de la Federación adopta una nueva estructura orgánica y competencial. Estas reformas fueron el producto de múltiples reuniones, foros y consultas populares en los que la sociedad y el gobierno se comprometieron a buscar alternativas viables para el establecimiento de un sistema de procuración y administración de justicia acorde con la fenomenología que se presenta actualmente en nuestro país.

Con las reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo federal se busca que la administración de justicia cumpla con el mandato constitucional de que todo ciudadano tenga acceso a una impartición de justicia oportuna, confiable, pronta y expedita. De esta manera, la nueva estructura del Poder Judicial federal y su conformación competencial pretenden constituir los tribunales en instituciones confiables, integradas por servidores públicos idóneamente capacitados, con profunda vocación de servicio y honestidad a toda prueba.

2. El Poder Judicial local en la Constitución Política Federal. Artículo 116

El artículo 116, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios fundamentales conforme a los que deberá organizarse el Poder Judicial de los estados miembros de la Federación. Este mismo precepto dispone que las constituciones y las leyes orgánicas expedidas por las legislaturas locales deberán garantizar la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de su función, así como las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados.

El citado dispositivo constitucional señala que los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deberán reunir los mismos requisitos exigidos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; precisando que los nombramientos de magistrados y jueces deberán recaer entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

En cuanto a la duración en el ejercicio del cargo, las constituciones locales establecerán los términos que se consideren más adecuados.

Finalmente, se expresa que los magistrados y los jueces deberán percibir una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Como puede observarse, en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los principios básicos y estructurales de los estados integrantes de la Federación, se ha dejado en plena libertad a las legislaturas locales para que en las constituciones de cada entidad se establezca la forma de designación de los magistrados de los tribunales superiores de justicia y de los jueces de primera instancia y demás servidores públicos adscritos al Poder Judicial. Asimismo, se permite establecer las bases conforme a las cuales los poderes judiciales locales serán administrados.

II. LA REFORMA AL PODER JUDICIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

En el estado de Nuevo León se ha experimentado un proceso similar al que se presentó a nivel federal. Diversas organizaciones privadas, colegios de profesionales de distintas especialidades, ciudadanos a título personal, organizaciones políticas y los mismos agentes de gobierno desde algunos años atrás habían venido propugnando por un cambio en materia de impartición de justicia.

En el mes de febrero de 1991, se presentó al Congreso del estado el primer documento en el que se contemplaban las bases para obtener la autonomía y modernización del Poder Judicial. Entre otros aspectos relevantes e innovadores, ese documento proponía crear el Consejo de la Judicatura del estado, que tendría a su cargo el nombramiento, promoción, inspección y régimen disciplinario del Poder Judicial.

Sin embargo, no es sino hasta el año de 1995, en el que el tema de la reforma al Poder Judicial vuelve a adquirir mayor relieve, ello como un efecto natural derivado de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de diciembre de 1994.

Así, a partir de enero de 1995, se presentaron al Congreso local diversas iniciativas de reforma a la Constitución Política y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, formuladas tanto por grupos parlamentarios como por organizaciones

civiles, educativas, colegios de profesionistas y ciudadanos a título personal. Con este motivo, el Congreso del estado convocó un foro sobre Reforma al Poder Judicial que se verificó el día 15 de abril de 1995.

En ese foro, los dos grandes temas que abordaron los ponentes fueron: *a)* La nueva estructura del Poder Judicial, su competencia y la forma de designación de los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia; y *b)* la posible existencia del Consejo de la Judicatura. En la mayoría de las ponencias se expresaba la necesidad de que existiera un órgano que realizara las funciones administrativas del Tribunal Superior de Justicia. En cuanto a su integración, prevaleció la idea de que formara un órgano de naturaleza colegiada y representativa; esto es, que los consejeros fueran propuestos tanto por el Poder Legislativo, como por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, así como por representantes de organizaciones civiles o colegios de abogados y facultades de derecho.

La nueva estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su competencia, así como la creación del Consejo de la Judicatura federal motivó el estudio de la conveniencia de su implementación a nivel local, pues existían grandes similitudes entre la reforma constitucional y los diversos planteamientos recogidos en el foro, así como en aquellos que en forma de proyectos de iniciativas fueron presentados al Congreso local.

Las características económicas, sociales y culturales del estado, así como su concentración poblacional en el área metropolitana de Monterrey plantean cotidianamente numerosos y complejos problemas de carácter legal de las más diversas materias, cuyo conocimiento y resolución por el Poder Judicial no encuentran la respuesta más efectiva que se desea.

Estas circunstancias han sido el centro de discusión no sólo de las asociaciones de profesionales del derecho, sino de los más variados grupos que en forma directa o indirecta tienen interés en que la impartición de justicia en el estado se ajuste al mandato constitucional de dar respuesta oportuna, pronta y expedita a los reclamos de justicia de la comunidad.

Para enfrentar la problemática que día a día se agudiza en razón del fenómeno económico coyuntural de los últimos meses, se plantearon diversas alternativas para que los asuntos ventilados ante los tribunales fueran desahogados en el menor tiempo posible. Así, el Tribunal Superior de Justicia se vio en la necesidad de dedicar más tiempo a resolver problemas de carácter administrativo que obstaculizaban las funciones de los juzgadores, que si bien resultan ser de evidente importancia e interés para el adecuado desempeño de los integrantes del Poder Judicial, estaban alejados de la verdadera función del Supremo Tribunal de Justicia del estado.

Esos esfuerzos por hacer más eficiente la función administrativa del Poder Judicial a través de la implementación de infraestructura, tecnología y capacita-

ción del personal resultó una solución insuficiente para la dinámica del crecimiento de los conflictos sometidos al conocimiento y resolución del Poder Judicial.

El análisis y diagnóstico de los factores económicos y sociales en el estado de Nuevo León, así como el estudio retrospectivo de la forma en que ha venido ejerciendo sus funciones el Poder Judicial de la entidad llevaron a concluir que la reforma a este Poder era impostergable y que debería incidir en tres aspectos fundamentales:

El primero de ellos consistiría en redimensionar la función específica del Tribunal Superior de Justicia, de tal forma que asumiera en forma plena y exclusiva su función jurisdiccional, inhibiéndolo del conocimiento, trámite y resolución de asuntos de carácter administrativo que desviarán su atención y demeritarán su alta encomienda.

Para estos efectos, resultaría necesario crear una instancia dentro del propio Poder Judicial que ejerciera las funciones administrativas con absoluta libertad, y con incuestionable capacidad.

El segundo aspecto que debería guiar la reforma al Poder Judicial sería la selección estricta y rigurosa de los servidores públicos a los que les fuera encomendada la alta responsabilidad de impartir justicia. Para estos efectos, se consideró conveniente que la designación de los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia debería ser responsabilidad de la soberanía popular, representada en el Congreso local; conservando el Poder Ejecutivo su facultad constitucional de proponer a las personas que ocuparán esos cargos.

Este aspecto sería reforzado con la creación de la carrera judicial y la capacitación permanente de los servidores públicos adscritos al Poder Judicial, por medio del Instituto de Formación y Capacitación que sería creado para tal efecto.

El tercer aspecto fundamental que debería abordar la reforma sería la obtención de la autonomía financiera del Poder Judicial por las siguientes vías: primero, mediante la asignación anual de carácter permanente de un porcentaje mínimo fijo del presupuesto general de egresos; segundo, facultándolo para la administración de su propio presupuesto, y tercero, estableciendo la creación de un fondo auxiliar de carácter financiero, que le permitiera contar con recursos adicionales.

Conforme a estas directrices, y en virtud de que la sociedad nuevoleonense cada vez reclama mayor participación en las decisiones fundamentales del gobierno, el Ejecutivo del estado convocó en el mes de febrero de 1996 a la conformación de una comisión redactora de la reforma constitucional en materia de impartición de justicia, así como para la elaboración del proyecto de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta comisión, en la cual tuve el honor de participar, fue integrada por juristas del estado, especialistas en las diversas ramas de la profesión y coordinada por un representante del Tribunal Superior de Justicia.

De igual manera, en la mesa del diálogo político local para la reforma del estado, se planteó como tema para análisis y discusión la reforma al Poder Judicial, existiendo consenso entre sus participantes de que resultaba imperioso realizar los cambios constitucionales y legales que fueran necesarios para que el Poder Judicial retomara su dimensión constitucional.

El fruto de esa comisión fue un proyecto de reformas a la Constitución Política del estado, que comprendía, entre otros dispositivos, la modificación a todo el articulado del título VI del supremo estatuto local, que regula actualmente la organización y competencia del Poder Judicial en el estado de Nuevo León. Este proyecto constituyó el documento básico para la elaboración de la iniciativa de reforma que el titular del Poder Ejecutivo local, licenciado Benjamín Clariond Reyes-Retana, presentó al Congreso del estado el pasado 8 de mayo de 1996.

III. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO

Los puntos específicos propuestos en la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo fueron los siguientes:

Se ampliaron los requisitos que deben satisfacer las personas que ocuparán los cargos de magistrado del Tribunal Superior de Justicia, así como los de juez de primera instancia.

Se modificó el procedimiento para designación de los magistrados y jueces, de tal forma que sea el Congreso del estado quien designe a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de entre tres personas, que en cada caso proponga el titular del Poder Ejecutivo. En cuanto a la designación de los jueces de primera instancia, se propuso que ésta fuera realizada por el Consejo de la Judicatura estatal.

Asimismo, se planteó ampliar el periodo de ejercicio de magistrados y jueces, para que los primeros permanecieran hasta quince años en su cargo, y cinco años los segundos.

Se otorgaba al Poder Judicial plena autonomía financiera, de tal manera que el propio Poder Judicial elabore, ejerza y administre su presupuesto de egresos, de acuerdo con los programas que aprueben, respectivamente, el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura estatal.

Asimismo, se propuso que el presupuesto total del Poder Judicial en ningún caso sería inferior al 2% del presupuesto total del estado.

Uno de los puntos más trascendentales fue la propuesta para la creación del Consejo de la Judicatura estatal.

En este último aspecto, la iniciativa plantea los mecanismos necesarios para que todos los aspectos relacionados con la administración del Poder Judicial fueran encomendados a un órgano de ese poder, de naturaleza colegiada, a quien se confieren las facultades necesarias para que las funciones de esa índole que,

en la Constitución política vigente se le atribuyen actualmente al Tribunal Superior de Justicia, en lo sucesivo sean ejercidas por el denominado Consejo de la Judicatura estatal.

IV. EL PODER LEGISLATIVO EN LA REFORMA AL PODER JUDICIAL

Conforme a los artículos 148 y 149 de la Constitución Política del estado de Nuevo León, las reformas a este estatuto jurídico local deberán ser consideradas en dos periodos de sesiones. De acuerdo a lo anterior, cualquier reforma al texto constitucional local deberá ser sometida a discusión en un primer periodo de sesiones, sin que pueda ser votada. Un extracto de esta primera discusión se publica en el *Periódico Oficial*. En el segundo periodo de sesiones, los diputados al Congreso del estado vuelven a discutir el dictamen presentado y realizan la votación, requiriéndose para su aprobación el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

Actualmente se concluyó con la primera etapa en la que el Dictamen de las Comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales, de Justicia, de Seguridad Pública y Protección Civil y de Organización de los Poderes y la Administración Pública, junto con el proyecto de decreto de reforma constitucional se turnó a discusión del pleno, sin ser sometido a votación; sin embargo, es muy importante resaltar que éste fue firmado por unanimidad.

Es preciso señalar que, además de la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo del estado, para la elaboración del dictamen y proyecto de decreto formulado por las comisiones antes citadas, se consideraron también las iniciativas que fueron presentadas desde 1991, incluyendo la que la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional presentó con posterioridad a la del propio Poder Ejecutivo.

A continuación me referiré de forma concreta a los aspectos fundamentales y de mayor relevancia que aborda el dictamen que se sometió a discusión del pleno del Congreso y que quedaron contenidos en el proyecto de decreto formulado para tal efecto.

1. Integración del Tribunal Superior de Justicia

El proyecto de decreto no contempla un número especificado de magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia, precisando que será la ley secundaria la que determine el número de miembros de ese supremo tribunal.

Se reitera que el Tribunal Superior de Justicia funcionará en pleno y en salas, las cuales serán colegiadas integrándose por tres magistrados cada una de ellas. La materia de que conocerá cada una de las salas será determinada en la ley secundaria.

Asimismo, se establece que el presidente del Tribunal Superior de Justicia será electo de entre los magistrados que cuenten con una antigüedad mínima de tres años en la función judicial; y se precisa que ejercerá dicha presidencia por dos años consecutivos sin posibilidad de ser reelecto para el periodo inmediato.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo hasta veinte años; serán sustituidos en forma escalonada y tendrán derecho a un haber por retiro.

2. Designación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de jueces de primera instancia

Se establece que los magistrados del Tribunal Superior y los jueces de primera instancia serán designados, preferentemente, de entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en el Poder Judicial, con la posibilidad de que los nombramientos respectivos sean hechos en favor de profesionales del derecho que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados serán designados de la siguiente forma: el Consejo de la Judicatura del estado seleccionará a cinco precandidatos que serán dados a conocer al Ejecutivo, para que de entre ellos elija a tres que someterá a la consideración del Congreso, a fin de que de entre ellos se elija a quien ocupará dicho cargo. Cada uno de los candidatos deberá comparecer ante el pleno del Congreso, quien en el plazo de diez días siguientes a la fecha de la comparecencia realizará la designación por el voto secreto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso. Si el Congreso no resuelve en el plazo señalado, el magistrado será electo mediante el procedimiento de insaculación que hará el propio Congreso.

Cabe señalar que si el Congreso rechaza la totalidad de la terna, el Consejo de la Judicatura del estado someterá una nueva propuesta al Ejecutivo y se observará el procedimiento antes expresado para la designación del magistrado. En caso de que en esta segunda y última opción el Congreso no hiciese la designación, ocupará el cargo la persona que, dentro de la terna, resulte electa por insaculación.

Los magistrados serán inamovibles durante el ejercicio de su encargo, el cual será inicialmente de diez años, con la posibilidad de que sean ratificados por otro periodo igual y definitivo, previa opinión del Consejo de la Judicatura. La ratificación deberá efectuarla el Congreso del estado.

En cuanto a los jueces de primera instancia, jueces menores y de paz, éstos serán nombrados y adscritos por el pleno del Consejo de la Judicatura. En el caso de los jueces, ejercerán inicialmente su cargo por un plazo de cinco años, al término del cual podrán ser confirmados y declarados inamovibles.

3. *Administración del Poder Judicial*

En el proyecto de decreto se crea el Consejo de la Judicatura del estado, que tendrá la responsabilidad de realizar las funciones eminentemente administrativas de todo el Poder Judicial. Será un órgano colegiado integrado por cinco miembros, de los cuales uno será su presidente, que será electo por el pleno del Tribunal Superior de Justicia; un consejero designado por el Ejecutivo; dos consejeros electos por el Congreso, por el voto secreto de las dos terceras partes de sus miembros; y un juez de primera instancia designado por los cuatro anteriores.

Los consejeros de la judicatura durarán cinco años en su encargo, serán sustituidos de manera escalonada sin posibilidad de reelección. Los consejeros deberán reunir los mismos requisitos exigidos para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

La vigilancia y disciplina se realizará de acuerdo a los términos que establezca la ley secundaria, correspondiendo al Consejo de la Judicatura la del Poder Judicial, salvo la del propio Tribunal Superior de Justicia.

Una valiosa aportación, propuesta por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, es la relativa a la consagración en el texto constitucional del derecho que tienen los ciudadanos para ocurrir en queja ante el Consejo de la Judicatura, cuando a su juicio, los magistrados y jueces hayan incurrido en fallas administrativas en el desarrollo de los juicios sometidos a su conocimiento; reservando a la ley secundaria el procedimiento para el desahogo de ese recurso.

4. *Autonomía financiera*

En este aspecto, el proyecto de decreto establece que el Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio proyecto de presupuesto de egresos y el Consejo de la Judicatura del estado lo hará para el resto del Poder Judicial. El proyecto de presupuesto de egresos consolidado será enviado por el Consejo de la Judicatura al Congreso. El presupuesto aprobado para el Poder Judicial será administrado en su totalidad por el Consejo de la Judicatura.

La propuesta del Ejecutivo de asignar un porcentaje mínimo fijo del presupuesto total del estado fue modificada por las comisiones dictaminadoras, ya que estimaron que esto contraría el principio de programación y anualidad del gasto público, por lo que propusieron establecer en su texto que el presupuesto del Poder Judicial sea el suficiente para cubrir sus necesidades.

Por otra parte, se tendrá un fondo auxiliar, de carácter financiero, que se integrará en los términos que determine la ley secundaria, y será administrado por el Consejo de la Judicatura del estado.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La bondad de la reforma que hemos comentado es incuestionable, pues su contenido refleja una concepción actualizada, a nivel estatal, de la colaboración, coordinación y equilibrio que debe existir entre los poderes del estado.

De esta manera, el proceso para la designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia incorporado en el proyecto de decreto constituye un avance muy significativo en relación con la reforma federal y los procedimientos similares vigentes en otras entidades federativas.

Asimismo, con la creación del Consejo de la Judicatura del estado, como un órgano especializado que establezca y aplique las reglas de carácter administrativo dentro del Poder Judicial, se inicia una etapa de gran trascendencia en la modernización de la administración de justicia local; pues con su forma de integración se garantiza la selección de personas idóneas para tal función, sin perjuicio de su profundo conocimiento de las necesidades y requerimientos, tanto de los juzgadores como del personal que coadyuva al funcionamiento eficiente de los tribunales.

Resulta de especial importancia el procedimiento de integración del Consejo de la Judicatura, pues, no obstante que formal y materialmente es indiscutible su naturaleza de órgano integrante del Poder Judicial, en él intervienen los tres poderes del estado, con una participación igual del Poder Judicial y del Legislativo, y el retraimiento de la influencia del Poder Ejecutivo. Esta metodología resulta congruente con el propósito de dotar de mayor responsabilidad al propio Poder Judicial y al Poder Legislativo, este último en su carácter de representante de la voluntad social.

Es conveniente mencionar que la comisión integrada por el Poder Ejecutivo para la elaboración de las reformas a la Constitución Política del estado que aquí hemos comentado trabaja actualmente en la formulación de un proyecto de nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. Para la elaboración de este proyecto, se están tomando en consideración las diversas propuestas presentadas en el foro convocado por la legislatura local, sin embargo, resulta entendible que este proyecto será definido en su totalidad una vez que el Congreso vote el proyecto de decreto de reformas constitucionales a que hemos hecho referencia, a fin de que la nueva ley desarrolle puntualmente los principios contenidos en la reforma.

Como hemos expresado al inicio de esta ponencia, la búsqueda de la justicia es una tarea que por su naturaleza no puede tener dimensión temporal. La dinámica social crea cotidianamente nuevos fenómenos, a veces imprevisibles; cambios culturales e ideológicos que crean expectativas diversas. Esta reforma al Poder Judicial no tiene pretensiones absolutas ni definitivas. Sólo su implementación en el terreno fáctico permitirá realizar un diagnóstico permanente de su eficacia.